ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXXVII, 6 SECTIO G 1990

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Państwowego

Ewa GDULEWICZ

Kilka uwag w sprawie ustaw organicznych w V Republice Francuskiej

Some Remarks of the Question on Organic Laws in the Fifth Republic in France

1. Ustawy organiczne znane były we Francji już w okresie monarchicznym, kiedy to zwyczajowo określano tą nazwą ustawy odnoszące się do organizacji władz publicznych. Nie wiązano z nimi ani szczególnego trybu uchwalania, ani szczególnego trybu zmiany, ani szczególnego waloru prawnego. Po raz pierwszy wyraźnie zostały przewidziane w przepisach przejściowych — artykule 115 konstytucji z 1948 roku, który uregulowanie niektórych materii o charakterze konstytucyjnym odsyłał do „ustaw specjalnych" (*loi spéciale*), które miały zostać uchwalone po wejściu w życie konstytucji. Ich wyodrębnienie zasadzało się na kryterium materialnym, przedmiotowej enumeracji spraw, które z woli konstytuanty miały zostać uregulowane w drodze ustawy specjalnej, zaś doktryna nadal uważała, iż mimo że są to ustawy uzupełniające konstytucję, to nie posiadają jej waloru prawnego i w zasadzie mają charakter ustaw zwykłych[1]. Kryterium materialne dla wyodrębnienia ustaw organicznych utrzymane zostało w III i IV Republice, przy czym

[1] O ustawach organicznych we Francji do 1958 roku, zob. G. Burdeau: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, „LGDJ" 1959, s. 54; H. Amiel: *Les lois organiques*, „RDP" 1984/1, s. 406; P. Le Mire: *Komentarz do artykułu 46 konstytucji*, [w:] F. Luchaire, G. Conac: *La constitution de la République française*, „Economica" 1987, s. 900; J. P. Camby: *La loi organique dans la Constitution de 1958*, „RDP" 1989/5. Żaden z tych autorów nie przypisuje ustawom organicznym szczególnej mocy prawnej. Inaczej, bez podania uzasadnienia, W. Zakrzewski: *Działalność prawotwórcza w doktrynie francuskiej*, „Zeszyty Naukowe UJ, Prace Prawnicze", Kraków 1962, Zeszyt 9, s. 242, gdy pisze, iż ustawy organiczne „uważano za nadrzędne nad ustawodawstwem zwykłym"

przy czym doktryna przyznawała ten charakter ustawom, które odnosiły się do organizacji władz publicznych, bez względu na to, czy konstytucja wyraźnie o nich wspominała (IV Republika), czy też nie (III Republika), definiując je jako „ustawy, których przedmiot jest konstytucyjny, to znaczy, których różne postanowienia mogły znaleźć miejsce w konstytucji, ale które uchwalane są przez ustawodawcę zwykłego"[2]. Do 1958 roku jedynym kryterium wyodrębnienia ustaw organicznych było kryterium przedmiotowe (materialne), a termin „ustawa organiczna" oznaczał domenę regulacji, a nie kategorię norm[3].

Odmienna sytuacja ma miejsce pod rządem konstytucji z 4 października 1958 roku, która wyraźnie w wielu artykułach przewiduje istnienie ustaw organicznych, określa przedmiot ich regulacji oraz ustanawia odrębną procedurę ich uchwalania. Postanowienia konstytucji dają, zdaniem doktryny, podstawę zarówno do rewizji dotychczasowego stanowiska wobec charakteru prawnego ustaw organicznych[4], jak też formułowania ich definicji w oparciu o kryterium formalne. Ustawa organiczna jest to „ustawa uznana za taką przez konstytucję" („une loi prévue comme telle par la Constitution") — pisze B.Genevois[5], inni autorzy uzupełniają tę definicję przez kryterium materialne, dodając, iż jest to ustawa, w której następuje określenie sposobu stosowania zasad ustanowionych przez konstytucję („qui fait application d'un principe posé par une disposition constitutionnelle")[6] lub przez wskazanie szczególnego trybu jej uchwalania[7].

2. Konstytucja V Republiki przewiduje wydanie przez ustawodawcę ustawy organicznej w 16 artykułach, odsyłając do uregulowania w tej formie 19 materii[8]. Analiza treści tych artykułów pozwala stwierdzić, że domeną

[2] P.Le Mire: *op.cit.*, s. 900; tak też G.Morange: *La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958*, „Recueil Dalloz", 28 janvier 1959, s. 21.

[3] Tak P. Avril, J.Gicquel: *Droit parlementaire*, Monchrestien 1988, s. 182.

[4] Zob. G.Burdeau: *op.cit.*, s. 54. Tak też M.Duverger: *Le système politique français*, PUF 1985, s. 375.

[5] Tak B. Genevois: *La jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, STH, s. 42 i 153.

[6] Tak np. J.L.Quermonne: *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Dalloz 1983, s. 352; J.Cadart: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ 1980, t. 2, s. 1080, gdy pisze, że są to ustawy, które „portent sur les matières qui doivent être regies par les lois organiques en vertu de divers articles de la constitution les prévoyant expressément"; P.Pactet: *Institutions politiques, Droit Constitutionnel*, Masson 1981, s. 496.

[7] J.Cadart: *op.cit.*, s. 1080; B.Jeanneau: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz 1981, s. 253.

[8] Należą do nich: tryb wyboru prezydenta Republiki (art. 6), określenie urzędów obsadzanych na posiedzeniu Rady Ministrów i warunków przekazania sprawowania uprawnień w zakresie nominacji przez prezydenta (art. 13, u. 4), określenie warunków związanych z incompatibilitas między mandatem parlamentarnym a funkcją rządową (art.

ustaw organicznych jest regulacja kwestii odnoszących się do „organizacji i działania poszczególnych organów państwowych lub warunków związanych z piastowaniem ważnych urzędów czy funkcji publicznych”[9]. Domena ustaw organicznych, co podkreśla sformułowanie artykułu 46 („ustawy, którym konstytucja przyznaje charakter ustaw organicznych...”), ma charakter jednocześnie ograniczony i zarezerwowany.

Ograniczoność domeny organicznej przejawia się w tym, że nie może być ona spontanicznie rozszerzona przez ustawodawcę na materie inne niż wymienione w konstytucji. Potwierdzają tó regulaminy izb, ustanawiające zakaz zamieszczania w ustawie organicznej postanowień nie mających tego charakteru, jak też zgłaszania poprawek lub artykułów dodatkowych o charakterze nieorganicznym[10]. Zarezerwowany „przedmiot” ustawy organicznej wynika z faktu, iż materie nią objęte nie mogą być przedmiotem regulacji ustawy zwykłej. Regulamin Zgromadzenia Narodowego wymaga wyraźnego wskazania w tytule zgłoszonego projektu lub wniosku ustawodawczego, iż chodzi o uchwalenie ustawy organicznej, stanowiąc równocześnie, że żaden przepis nie może być włączony do projektu lub wniosku ustawodawczego, jeżeli nie został w wymaganej formie zgłoszony[11]. Kontrola przestrzegania tych zasad dokonuje się przy okazji obligatoryjnego badania konstytucyjności ustaw organicznych przez Radę Konstytucyjną. Stanowisko Rady Konstytucyjnej jest stabilne i nie budzi żadnych wątpliwości. Rada konsekwentnie uznaje za niekonstytucyjne te postanowienia ustaw zwykłych, które wkraczają w domenę materii organicznej, zaś zamieszczenie w ustawie organicznej przepisów nie mających, zdaniem Rady, takiego charakteru, sankcjonowane jest przez Radę ich degradacją, tzn. nie tracą one mocy

23, u. 2), określenie składu liczbowego, kadencji, warunków wybieralności i incompatibilitas członków każdej z izb oraz warunki wyboru zastępców deputowanych i senatorów (art. 25, u. 1 i 2), określenie wyjątków od zasady osobistego głosowania (art. 27, u. 3), precyzowanie i uzupełnianie artykułu 34, odnośnie domeny ustawy (art. 34, u. 7), uchwalanie ustaw finansowych (art. 47 i 34, u. 5), określenie zasad incompatibilitas członków Rady Konstytucyjnej (art. 57) oraz zasad jej organizacji i funkcjonawania, a także trybu postępowania przed Radą Konstytucyjną (art. 63), określenie statutu sędziów (art. 64, u. 3), składu i funkcjonowania Najwyższej Rady Sądownictwa i wykonywania prawa łaski (art. 65, u. 3), oraz składu, zasad funkcjonowania i trybu postępowania przed Wysokim Trybunałem Sprawiedliwości (art. 67), składu i zasad działania REiS (art. 71), organizacji i działalności Rady Wykonawczej Wspólnoty (art. 82, u. 4) oraz składu i zasad działania Wspólnoty (art. 83, u. 6) i Trybunału Rozjemczego (art. 84, u. 2). Ponadto artykuł 91 u. 6 (przepisy przejściowe) stanowił, iż „ustawy organiczne, mające uregulować ostateczny skład Senatu, winny być wydane przed 31 lipca 1959 roku”.

[9] W. Zakrzewski: *op.cit.*, s. 242.

[10] Art. 127, u. 1 i 3 reg. ZN, [w:] *Regulaminy parlamentarne Francji, RFN, Szwecji, Włoch i ZSRR. Materiały prawno-porównawcze*, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1983.

[11] Art. 127, u. 1 i 4 reg. ZN.

obowiązującej ale uznawane są za ustawę zwykłą i w tym trybie mogą być następnie zmienione[12].

Bardziej skomplikowanie przedstawia się w orzecznictwie Rady problem odesłania pewnych kwestii przez ustawę organiczną do innych aktów prawnych. Ze sposobu regulacji przez Konstytucję ustaw organicznych, można by wysnuć wniosek, iż wszelka delegacja jest zabroniona, zwłaszcza w świetle decyzji Rady, wskazujących na zarezerwowaną domenę ustawy. Praktyka tego nie potwierdziła, już pierwsze akty o charakterze organicznym zawierały delegację dla rządu (np. art. 55 ordonansu organicznego o Radzie Konstytucyjnej[13] zawierał upoważnienie dla uregulowania w dekrecie Rady Ministrów, wydanym po konsultacji z Radą Konstytucyjną i zasięgnięciu opinii Rady Stanu „szczegółowych warunków jego stosowania", zaś w artykule 56 upoważnia Radę do uzupełnienia ordonansu przez wewnętrzny regulamin określający szczegółową procedurę postępowania w Radzie). Rada Konstytucyjna uznała takie postępowanie za konstytucyjne pod pewnymi warunkami: odesłanie jest możliwe, jeżeli dotyczy wyłącznie „szczegółów" i ustawodawca wyraźnie określi granice tej regulacji przez rząd lub inny upoważniony organ. Delegacja jest niedopuszczalna, jeżeli dotyczyć by miała istotnych elementów regulacji lub pozostawiałaby nadmierną swobodę rządowi (*sur un domaine trop étendu*). W każdym przypadku ocena należy do Rady, choć analiza decyzji pozwala na uznanie, iż Rada kieruje się w ocenie dopuszczalności subdelegacji podobnymi zasadami co sądownictwo administracyjne[14].

Uznanie domeny ustawy organicznej za „ograniczoną i zarezerwowaną" rodzi konieczność w miarę szczegółowego określenia jej zakresu przedmiotowego. Nie zawsze jest to proste, gdyż ustawodawca konstytucyjny, odsyłając niektóre materie do uregulowania przez ustawę organiczną, uczynił to w sposób nieprecyzyjny. W większości przypadków konstytucja używa sformułowania *fixe* lub *détermine*, co można przetłumaczyć na j. polski jako „określa", „ustala"[15], czy też w podobnym znaczeniu *fixe les conditions* (określa warunki)[16]. Niekiedy jednak postanowienia konstytucji pozwalają

---

[12] Zob. F. Luchaire: *Le Conseil Constitutionnel*, „Economica" 1980, s. 121 i B.Genevois: *op.cit.*, s. 153.

[13] Ustawa organiczna o Radzie Konstytucyjnej, wprowadzona dekretem z mocą ustawy nr 58-1067, z 7 listopada 1958, [w:] *Trybunały Konstytucyjne. Wybór materiałów prawnoporównawczych*, pod red. A.Gwiżdża, Warszawa 1982.

[14] Na ten temat szerzej B.Genevois: *op.cit.*, s. 158-159.

[15] W artykułach 6, 63, 65, 71, 82, 83, 84.

[16] Art. 23, 25, 34 dla ustaw finansowych, powtórzone art. 47; do tej kategorii zaliczyć też można art. 13, 57, 67, 84.

ustawie organicznej na ustanowienie wyjątku od konstytucyjnej zasady[17] lub na „precyzowanie" i „uzupełnianie" jej postanowień[18]. O ile w tych pierwszych przypadkach zakres przedmiotowy ustawy organicznej wydaje się być z mocy samej konstytucji ograniczony wyłącznie do określenia warunków stosowania lub ustalenia sposobu wykonania normy konstytucyjnej, to w pozostałych tylko takie jego rozumienie może budzić wątpliwości. Dotyczy to zwłaszcza przedmiotowego zakresu ustawy organicznej z artykułu 34 u. 7, którego interpretacja wciąż wywołuje wiele sporów. W pierwszych latach po uchwaleniu konstytucji powszechnie uważano[19], że użyte w tym artykule sformułowanie „uzupełni" stwarza możliwość nie tylko sprecyzowania, ale i dodania nowych materii do tych, które konstytucja zalicza do materii ustawy. Przyjęcie tej interpretacji pozwoliłoby parlamentowi w drodze ustawy organicznej na daleko idące, jak uważano, rozszerzenie własnych uprawnień prawotwórczych. Jednak, począwszy od lat siedemdziesiątych, pod wpływem rozszerzającej interpretacji tzw. domeny ustawy przez praktykę coraz powszechniej zaczęto konstytucyjnemu określeniu „uzupełnia" przypisywać znaczenie wąskie, nadając mu raczej sens zbliżony do „uszczegółowiania"[20]. Zwolennicy zawężonej interpretacji postanowień tego artykułu zwracali także, nie bez powodu, uwagę na to, iż pytanie o zakres tej ustawy to także pytanie o dopuszczalność zmiany w tej formie konstytucji. Toczący się spór mógłby rozwiązać jedynie praktyka, jednak dotychczasowe nieliczne próby uchwalenia takiej ustawy, podejmowane w pierwszych latach istnienia V Republiki (1959, 1960, 1967), zakończyły się niepowodzeniem. Lukę tę wypełniło natomiast orzecznictwo Rady Stanu i Rady Konstytucyjnej, powodując, że coraz częściej doktryna uważa uchwalenie tej ustawy organicznej za niecelowe, gdyż wobec rozwiniętego orzecznictwa, stanowiłaby ona jedynie jego kodyfikację. Także w pozostałych przypadkach zakres przedmiotowy ustaw organicznych kształtowany jest w

[17] Art. 27, u. 2 „ustawa organiczna może, w drodze wyjątku, wyrazić zgodę na upoważnienie do głosowania".

[18] Art. 34, u. ostatni brzmi: „postanowienia niniejszego artykułu będą mogły być precyzowane i uzupełniane ustawą organiczną", art. 64, u. 2: „ustawa organiczna ustala statut sędziów". Użyte w tym artykule fr. „porte" ma zupełnie inne (szersze) znaczenie od „ustala", „określa" w j. polskim.

[19] Zob. np. M. Duverger: *Les institutions de la Cinquième République*, RFSP 1959/1, s. 121; M. Waline: *Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958*, RDP 1959, s. 716; J. Chatelain: *La nouvelle constitution et le régime politique de la France*, Paris 1959, s. 110. Na zgodność tej interpretacji z intencjami twórców konstytucji zwraca uwagę P. Le Mire: *op. cit.*, s. 913.

[20] Problem ten był szeroko dyskutowany na konferencji w Aix. Zob. *Le domaine de la loi et du règlement*, „Economica" 1981, zwłaszcza wystąpienie L. Philip, s. 233, P. Chatenet, s. 138, R. Janot, s. 241. Zob. też P. Le Mire: *op.cit.*, s. 913–914.

dużym stopniu przez orzeczenia Rady Konstytucyjnej[21].

Zarówno postanowienia konstytucji, jak i ich interpretacja dokonana przez Radę Konstytucyjną pozwalają na przyjęcie, że „rolą ustaw organicznych jest precyzowanie, uzupełnianie i określanie warunków stosowania różnych artykułów konstytucji[22], same zaś ustawy organiczne uznawane są pod względem przedmiotowym za „przedłużenie" konstytucji[23], za akty spełniające wobec niej analogiczną rolę, jak tzw. *reglement d'administration publique* pełnią wobec ustawy[24].

3. Szczególny tryb uchwalania ustaw organicznych określony został w artykule 46 konstytucji. W porównaniu z ustawami zwykłymi różni się on tym, że: konstytucja ustanawia dłuższy czas od chwili zgłoszenia projektu lub wniosku ustawodawczego do debaty i głosowania (15 dni), wzmacnia rolę senatu, którego opór wobec ustawy może być przełamany w przypadku braku zgody między izbami bezwzględną większością głosów Zgromadzenia Narodowego, zaś ustawy organiczne dotyczące senatu nie mogą bez jego zgody zostać uchwalone; poddaje ustawy organiczne obligatoryjnej kontroli Rady Konstytucyjnej.

Ustanowione przez konstytucję odrębności w uchwalaniu ustaw organicznych są wyrazem dążenia ustawodawcy konstytucyjnego do nadania im większej trwałości i stabilności. 15 dni wymaganych między złożeniem a uchwaleniem tej ustawy to niezbędny „czas do refleksji"[25], mający wykluczyć atmosferę pośpiechu przy regulacji materii pozostających w ścisłym związku (bo stanowiących niejako ich przedłużenie) z materią konstytucji. Tekst konstytucji nie precyzuje, od kiedy rozpoczyna się bieg terminu po „złożeniu" projektu lub wniosku ustawodawczego. W przypadku projektu rządu może to być również dobrze data przekazania przez Sekretariat Generalny rządu projektu do prezydium jednej z izb, jak i data poinformowania przez przewodniczącego izby, jej członków o wpłynięciu projektu. Problem ten powstał w związku z przekazanym przez rząd w 1976 roku projektem ustawy zmieniającej ustawę organiczną dotyczącą statusu sędziów[26], zaś z

[21] Sposób realizacji postanowień konstytucji dotyczących ustaw organicznych w świetle orzecznictwa Rady Konstytucyjnej przedstawia H.Amiel: *op.cit.*, s. 411 i n. Zob. też L.Favoreu i L.Philip: *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Sirey 1984, s. 79-85, 238-249.

[22] Zob. R.Amiel: *op.cit.*, s. 410.

[23] Tak np. P.Avril, J.Gicquel: *op.cit.*, s. 182 i B.Tricot, R.Hadas-Lebal: *Les institutions politiques françaises*, „PFNSP et Dalloz" 1985, s. 156.

[24] H.Amiel: *op.cit.*, s. 406 i W. Zakrzewski: *op.cit.*, s. 242 i 243 i P. Le Mire: *op.cit.*, s. 911, gdy pisze, iż ich rolą jest „oeuvre de précision dans l'application".

[25] Określenia tego „le temps de reflexion" użył, przedstawiając projekt konstytucji M. Debré: *La nouvelle Constitution*, „RFSP" 1959, s. 14.

[26] Projekt został przekazany 7 kwietnia, Zgromadzenie Narodowe było poinformowane

orzeczenia Rady Konstytucyjnej wynika, iż nie jest on zbytnio przez nią formalizowany. Czas do refleksji nad uchwalaniem ustaw organicznych starają się zapewnić także przepisy regulaminów obu izb: artykuł 127 u. 5 regulaminu Zgromadzenia Narodowego wyklucza stosowanie w tym przypadku procedur skróconych (tzw. debaty ograniczonej i głosowania bez debaty), zaś artykuł 59 regulaminu senatu przewiduje szczególny tryb głosowania (*au scrutin public*). Poza tymi regulaminowymi (i konstytucyjnymi, odnośnie ustaw organicznych dotyczących senatu) ograniczeniami, ustawy organiczne są „rozpatrywane, dyskutowane i głosowane według procedury ustawodawczej zwykłej" (art. 127 u. 5 reg. ZN). Nieco inne stanowisko zajęła Rada Konstytucyjna w orzeczeniu z 28 XII 1985 r., uznając, że wymóg z artykułu 74 konstytucji, zasięgnięcia opinii zainteresowanego Zgromadzenia terytorialnego przy uchwalaniu ustawy dotyczącej organizacji terytorium zamorskiego, nie obowiązuje w przypadku regulacji tych materii w formie ustawy organicznej, wykluczając tym samym przy uchwalaniu ustaw organicznych stosowanie szczególnych ograniczeń ustanowionych przez konstytucję dla uchwalania niektórych kategorii ustaw zwykłych. Innymi słowy, stanowisko Rady można sprowadzić do stwierdzenia, że przy uchwalaniu ustaw organicznych obowiązują tylko te ograniczenia, które przewiduje artykuł 46[27].

Ustawy organiczne, według intencji ustawodawcy konstytucyjnego, miały nie tylko cieszyć się większą trwałością, ale także większym respektem[28]. Toteż konstytucja, chociaż zupełnie nie wyklucza, jednak znacznie ogranicza możliwość ich uchwalenia głosami wyłącznie jednej izby. Przewidziana w artykule 45 u. 4 procedura „ostatniego słowa" (*dernier mot*)[29] Zgromadzenia Narodowego może wprawdzie być zastosowana, ale dla uchwalenia ustawy organicznej, wobec której senat wyraża sprzeciw, wymagana jest bezwzględna większość ogólnej ilości członków Zgromadzenia Narodowego[30].

---

o jego wpłynięciu 8 kwietnia, zaś wpisany został w porządek dzienny z 22 kwietnia o godz. 2 w nocy. Rada Konstytucyjna bez podania uzasadnienia uznala (6 lipca 1976 r.) przyjętą procedurę za zgodną z konstytucją. Zob. B.Genevois: *op.cit.*, s. 154.

[27] Zob. B.Genevois: *op.cit.*, s. 156 i 317. Autor przyrównuje w tym zakresie ustawy organiczne do ustaw konstytucyjnych, które „sont applicables en plein droit à l'ensemble de territoire de la République".

[28] M.Debré: *op.cit.*, s. 14.

[29] Procedura ta pozwala, po fiasku prac komisji mieszanej lub odrzuceniu opracowanego przez nią tekstu przez jedną z izb, na uchwalenie tekstu, na wniosek rządu, przez Zgromadzenie Narodowe.

[30] Po raz pierwszy miało ono miejsce 8 października 1980 roku. W czasie rządów socjalistów (VII kadencja 1981-1986) zastosowano je trzykrotnie. P.Avril, J.Gicquel: *op.cit.*, s. 185. Do 1980 r. uchwalanie ustaw organicznych nie napotykało przeszkód w senacie — na 37 ustaw organicznych 22 uchwalone zostały po jednym czytaniu w każdej z izb, 9 po dwu czytaniach, 3 po obradach komisji mieszanej. W dwóch przypadkach rząd nie interweniował, pozwalając toczyć się „navette" (przekazywanie tekstu ustawy z

Mimo więc, że konstytucja nie wymaga przy ustawie organicznej, tak jak w przypadku zmiany konstytucji, (art. 89) zgodnej uchwały obu izb, wymóg kwalifikowanej większości dla uchwalenia ustawy organicznej nadaje jej większą sztywność. Można się także zastanawiać, czy artykuł ten nie wyklucza pośrednio możliwości zastosowania przez rząd procedury przewidzianej w artykule 49 u. 3, tj. „votum zaufania w związku z tekstem". Zgodnie z konstytucją głosowanie przeprowadza się wówczas nad wnioskiem, a nie poddanym pod głosowanie tekstem, który w ogóle nie jest głosowany (ustawa jest przyjęta, jeżeli w określonym terminie nie zostaje zgłoszony i przegłosowany wniosek o votum nieufności), podczas gdy artykuł 46 u. 3 wymaga wyraźnej, pozytywnej większości za przedłożonym pod głosowanie tekstem[31].

Zasada pełnej równorzędności obu izb obowiązuje natomiast w przypadku uchwalania ustawy organicznej dotyczącej senatu (art. 46 u. 4). Użyte w tym artykule określenie „ustawy organiczne dotyczące senatu" może być interpretowane dwojako: jako ustawy odnoszące się wyłącznie, bezpośrednio do senatu, bądź też jako wszystkie te ustawy, które w sposób pośredni wpływają na kompetencje, organizację i tryb funkcjonowania senatu lub pozycję jego członków, dotycząc w zasadzie np. całego parlamentu. Po raz pierwszy spór na tle interpretacji tego sformułowania konstytucji powstał między rządem a senatem w 1972 roku[32]. Jednakże dopiero w 1985 roku Rada dokonała w decyzji z 10 lipca [33] szerszej interpretacji konstytucyjnego określenia uznając, że przez postanowienia ustawy organicznej dotyczącej senatu rozumieć należy „postanowienia ustawy, które mają za przedmiot, w zakresie domeny zarezerwowanej dla ustaw organicznych, ustanawianie (*de poser*), zmianę lub uchylenie norm dotyczących senatu lub nie odnosząc się do tego przedmiotu wprost (*sans se donne cet objet a titre principal*) w efekcie ustanawiają, zmieniają lub uchylają te przepisy". Ta szeroka interpretacja ograniczona została jednak zastrzeżeniem, iż „sama okoliczność, że stosowanie ustawy wpływa pośrednio na sytuację senatu lub jego członków, nie pozwala na jej uznanie za odnoszącą się do senatu".

Innym charakterystycznym elementem, związanym z uchwaleniem ustaw organicznych, jest obligatoryjne poddanie ich, po uchwaleniu przez parla-

---

jednej izby do drugiej aż do jej uchwalenia lub odrzucenia przez obie izby) do uzgodnienia stanowisk.

[31] Tak H. Amiel: *op.cit.*, s. 434; zob. też J. Camby: *op.cit.*, s. 1421–1422.

[32] Na tle interpretacji zmiany, w formie ustawy organicznej ze stycznia 1974 r. ordonansu organicznego dotyczącego „incompatibilité parlementaire". Jednak wówczas rząd pozwolił na swobodną „navette", aż do uzgodnienia stanowisk między izbami, nie stosując ust. 3, art. 46. Zob. komentarz L. Favoreau, L. Philip: *op.cit.*, s. 240–249 oraz H. Amiel: *op.cit.*, s. 435–436.

[33] Omawia ją B. Genevois: *op.cit.*, s. 155–156.

ment i przed promulgacją kontroli Rady Konstytucyjnej, co oznacza systematyczną, z mocy prawa, kontrolę zgodności z konstytucją. Zgodnie z artykułem 17 ordonansu organicznego z 7 listopada 1958 r. o Radzie Konstytucyjnej ustawy organiczne są przekazywane Radzie przez Premiera, choć w praktyce zdarza się przekazywanie ich także przez Ministra Sprawiedliwości[34]. Dla wydania orzeczenia obowiązują te same terminy co w przypadku pozostałych ustaw. Zgodnie z artykułem 61 u. 3 Rada winna podjąć decyzję w ciągu miesiąca, zaś na wniosek rządu, w nagłym przypadku czas ten ulega skróceniu do ośmiu dni.

Przytoczone tu orzeczenia Rady Konstytucyjnej świadczą o szerokim zakresie kontroli, jakiej podlega ustawa organiczna. Kontrola konstytucyjności ustawy organicznej to przede wszystkim kontrola jej zgodności materialnej z tekstem konstytucji oraz elementami tzw. „bloku konstytucyjnego"[35], składającego się na ukształtowane przez Radę pojęcie konstytucji materialnej: Wstępem do konstytucji 1958 r. i 1946 r. oraz powołanych w nich Deklaracją Praw z 1789 r. i fundamentalnymi zasadami uznawanymi przez prawa Republiki (*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*).

Nie rozstrzygnięty jest natomiast stosunek ustaw organicznych do traktatów międzynarodowych; regulacje konstytucyjne są dość ogólne, także Rada, jak dotychczas, nie zajmowała się tą przybierającą na znaczeniu, w związku z rozwojem prawa wspólnoty, problematyką[36]. Materialna zgodność ustawy organicznej z konstytucją, w świetle orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, wymaga przestrzegania przedmiotowego zakresu regulacji ustawy organicznej, tak w stosunku do konstytucji, jak też ustaw zwykłych i aktów niższego rzędu. Uznanie ustawy organicznej za konstytucyjną rodzi ten skutek, że może ona być uchylona i zmieniona tylko w trybie właściwym dla tego typu ustaw. Toteż mimo że ustawa organiczna stanowi „tekst w formie ustawy" w rozumieniu artykułu 37 u. 2, nie może być poddana tej procedurze, gdyż presumpcja zgodności z konstytucją jest w stosunku do niej niepodważalna[37]. Ponadto Rada Konstytucyjna już w pierwszej decyzji (15 I 1960), dotyczącej ustaw organicznych, uznała się uprawniona do badania konstytucyjności procedury uchwalenia ustaw organicznych.

Kontrola Rady Konstytucyjnej nad ustawą organiczną pozostaje w ścisłym związku ze szczególnym przedmiotem i trybem uchwalania tej formy ustaw, stanowiąc ostatni element składający się na szczególną pozycję

[34] P. Avril, J. Gicquel: *op.cit.*, s. 186.

[35] L. Favoreu: *Le principe de constitutionnalité, Essai sur de définition d'après la jurisprudence de Conseil Constitutionnel, Mélange Eisenmann*, Paris Cujas 1975, s. 38.

[36] Zob. szerzej F. Luchaire: *op.cit.*, s. 247–248.

[37] F. Luchaire: *op.cit.*, s. 153; H. Amiel: *op.cit.*, s. 149 i 420.

ustawy organicznej w systemie źródeł prawa, w którym doktryna zgodnie przyznaje jej miejsce między konstytucją a ustawą zwykłą[38].

4. Z postanowień konstytucji (szczególny tryb uchwalania) zdaje się wynikać wyłączność parlamentu do stanowienia ustaw organicznych. Wprawdzie konstytucja przewiduje także pozaparlamentarną procedurę uchwalania ustaw (referendum) i możliwość czasowego przekazania materii ustawowych do uregulowania w drodze ordonansów (art. 38), ale żadne z jej postanowień nie wskazuje na to, by mogły być one właściwe do wykorzystania w celu stanowienia ustaw organicznych. Niemniej — nie zabrania tych praktyk i w konsekwencji pojawiły się, choć incydentalne, ustawy organiczne uchwalane w formie ordonansów i ustawy organiczne uchwalane w referendum.

W artykule 92 konstytucja upoważniła rząd do wydania ordonansów niezbędnych dla „wprowadzenia w życie instytucji Republiki" i dla „funkcjonowania władz publicznych", nadając im z mocy konstytucji ustawową moc prawną. Rząd, stosownie do postanowień konstytucji, w ciągu czterech miesięcy (art. 91, u. 1) uregulował wszystkie (poza artykułem 34, ust. ostatni) kwestie przewidziane przez nią dla regulacji w drodze ustawy organicznej. Rozwiązanie to, mogące mieć jedynie uzasadnienie polityczne, budziło i budzi wiele wątpliwości co do zgodności z konstytucją[39]. Wydając ordonanse organiczne rząd praktycznie ograniczył prawo parlamentu do stanowienia ustaw organicznych, redukując jego uprawnienia jedynie do uzupełniania bądź zmiany istniejących uregulowań. Nie został — skoro były to akty rządu — zachowany szczególny tryb, przewidziany przez artykuł 46 uchwalania ustaw organicznych. Akty te zostały wyłączone spod wszelkiej kontroli: Rada Konstytucyjna nie była jeszcze powołana, zaś po jej ukonstytuowaniu w decyzji z 15 I 1960 r. uznała się za niekompetentną dla kontroli konstytucyjności ordonansów, ponieważ, jak stwierdziła w uzasadnieniu, „ich zgodność z konstytucją nie może być kwestionowana"[40].

Także Rada Stanu, zgodnie z zakresem swoich uprawnień, uznała się za nie uprawnioną do badania „legalności aktów, mających moc ustawy" (12 II 1960). Sytuacja ta sprawiła, że przez wiele lat panowało przekonanie, iż zasady ustanowione w ordonansach organicznych są niewzruszalne, a ustawodawca winien, przy zmianie tych ordonansów ograniczyć się jedynie do propozycji zmian sposobu ich stosowania (*aux modalités d'application*). Dopiero orzecznictwo Rady z lat osiemdziesiątych, w którym Rada dopusciła możliwość, dla zachowania respektu w stosunku do *des principes de va-*

[38] Tak już w 1959 r. G.Burdeau: *op.cit.*, s. 54; tak też np. H.Amiel: *op.cit.*, s. 410; M.Duverger: *Le système...*, s. 422; P.Pactet: *op.cit.*, s. 508 i n.

[39] J.Stembrowicz: *Parlament...*, s. 124; W.Zakrzewski: *op.cit.*, s. 251–252.

[40] P.Avril, J.Gicquel: *op.cit.*, s. 186–187.

leur constitutionelle (decyzja z 19 XII 1980, 25 I 1985), pośrednią kontrolę konstytucyjności ustaw promulgowanych stwarza, przez analogię, możliwość złagodzenia tych rygorów także w stosunku do uprawnień parlamentu wobec ordonansów organicznych[41].

Inna sytuacja miała miejsce 8 kwietnia 1962 roku, kiedy to ustawa uchwalona w referendum upoważniła prezydenta do podejmowania w formie ordonansów wszystkich środków niezbędnych dla wprowadzenia w życie układów z Evian. Pomijając już sam fakt niekonstytucyjności tego upoważnienia[42], wątpliwym konstytucyjnie pozostawał jego zakres, a raczej sposób jego wykorzystania przez prezydenta, który uregulował w ordonansie kwestie wygaśnięcia mandatów deputowanych i senatorów wybranych w departamentach algierskich, który to przedmiot bez wątpienia należy do materii organicznych, przewidzianych w artykule 25 konstytucji. Także i ten ordonans wyłączony został spod kontroli Rady Konstytucyjnej[43].

Praktyka regulowania materii ustaw organicznych w formie ordonansów, postawiła przed doktryną pytanie o dopuszczalność delegowania uprawnień do wydawania ustawy organicznej w trybie artykułu 38 konstytucji. Stanowisko doktryny wobec konstytucyjności tej procedury było podzielone[44], Rada Konstytucyjna przyznała rację tym, którzy opowiadali się za niedopuszczalnością tego typu delegacji[45].

Znacznie mniej kontrowersji wywołuje problem dopuszczalności uchwalania ustaw organicznych w drodze referendum[46]. Konstytucja określając w art. 11 przedmiot ustaw, które mogą być poddane tej procedurze, zalicza do nich „projekty ustaw odnoszące się do organizacji władz publicznych". Sformułowanie to dobrze koresponduje z domeną ustaw organicznych, toteż postanowienia o tym charakterze zawarte zostały zarówno w ustawie uchwalonej w referendum z 6 listopada 1962 roku, jak i w przedstawionym pod referendum projekcie z 27 kwietnia 1969 roku, którego rozdział II zatytułowany

[41] Tak P.A v r i l, J.G i c q u e l: j.w. i B.G e n e v o i s: *op.cit.*, s. 44.

[42] Piszą o tym: J.S t e m b r o w i c z: *op.cit*, s. 136; B.D u m a ń s k a: *Referendum w konstytucji i praktyce V Republiki*, „Studia Socjologiczno-Prawnicze" 1965/20, s. 248 i E.Z i e l i ń s k i: *Referendum w świecie współczesnym*, Warszawa 1968, s. 68 i podana tam literatura.

[43] Ch.D e b b a s c h: *op.cit.*, s. 26; zob. też J.P.C a m b y: *op.cit.*, s. 1122–1423.

[44] Omawia je H.A m i e l: *op.cit.*, s. 422–423.

[45] Orzeczenie Rady Konstytucyjnej z 15 I 1982 r., B.G e n e v o i s: *op.cit.*, s. 44 i 118; zob. też B.M a t h i e u: *Les rôles respectifs du Parlement, du Président de la République et du Conseil Constitutionnel dans l'édiction des ordonnances de l'article 38*, RFDA 1987, s. 700.

[46] Zob. H.A m i e l: *op.cit.*, s. 444–446.

był *Postanowienia organiczne*[47]. Praktyka po raz kolejny potwierdziła, że ustawy organiczne nie muszą być uchwalane przez parlament, zaś warunki proceduralne mają charakter komplementarny wobec kryterium materialnego, decydującego w uznaniu ustawy za organiczną. Uchwalenie ustawy organicznej w referendum pozwala także na przełamanie konstytucyjnej zasady, iż ustawa dotycząca senatu nie może być uchwalona bez jego zgody, jak też pozwala na ominięcie kontroli Rady Konstytucyjnej. W tej ostatniej kwestii wypowiedziała się Rada w orzeczeniu z 6 listopada 1962 r., uznając się za niekompetentną do badania konstytucyjności ustaw „przyjętych przez lud w drodze referendum i wyrażających bezpośrednio wolę suwerena”[48]. Przywilej ten nie przysługuje ustawom zmieniającym ustawy organiczne uchwalone w referendum w trybie artykułu 46, który to tryb nie bez kontrowersji został uznany za dopuszczalny[49].

5. Przedstawiona praktyka pozwala na stwierdzenie, że w przypadku V Republiki Francuskiej mamy do czynienia nie tyle z ustawami organicznymi, co z podejmowanymi w różnych formach, w różnym trybie i przez różne podmioty aktami organicznymi, których wspólną cechą jest szczególny, określony przez konstytucję zakres przedmiotowy. Stanowią one zamkniętą kategorię aktów prawnych, dla których uzupełnienia i zmiany właściwy jest tylko inny akt o charakterze organicznym. Podjęta przez Radę Konstytucyjną (w decyzji z 15 I 1960)[50] próba wprowadzenia hierarchii w ramach aktów organicznych, przez podporządkowanie ustaw organicznych ordonansom organicznym z artykułu 92, skończyła się niepowodzeniem. Orzeczenie to, mocno krytykowane przez doktrynę, nie miało dalszych następstw i wszystkie formy aktów organicznych uznawane są, także w późniejszym orzecznictwie Rady, za równorzędne.

Ich miejsce w hierarchii źródeł prawa jest wynikiem wspólnych działań doktryny i Rady Konstytucyjnej[51]. Doktryna, począwszy od uchwalenia konstytucji, z uwagi na przedmiot regulacji, ale także szczególny tryb uchwalania i obligatoryjną kontrolę konstytucyjności sytuowała ustawy organiczne pomiędzy konstytucją a ustawami zwykłymi, zaś Rada uczyniła to w stosunku do innych form aktów organicznych, przyjmując presumpcję ich zgodności z konstytucją. Orzecznictwo Rady Konstytucyjnej nadało także wszy-

[47] Rozdział ten dotyczył m.in.: składu senatu, czasu trwania mandatu, określenia warunków wybieralności.

[48] L.Favoreu, L.Philip: *op.cit*, s. 175.

[49] P.Le Mire: *op.cit.*, s. 903 i cytowana tam literatura; por. też rozważania H.Amiel: *op.cit.*, s. 446–447.

[50] Zob. L.Favoreu: *Le principe...*, s. 39; H.Amiel: *op.cit.*, s. 446.

[51] Tak P.Le Mire: *op.cit.*, s. 914; zob. też J.L.Quermonne: *op.cit.*, s. 352 i H.Amiel: *op.cit.*, s. 447.

stkim formom aktu organicznego walor nadrzędności nad ustawą zwykłą i regulaminami izb. Stosunek ustaw zwykłych do aktów organicznych nie został przez konstytucję wyraźnie określony, zaś artykuł 61 u. 2 powierzając Radzie fakultatywną kontrolę nad ustawą zwykłą przyznaje jej prawo do wypowiadania się co do ich zgodności jedynie z konstytucją. Rada, począwszy od orzeczenia z 11 sierpnia 1960 roku, nakazała ustawodawcy zwykłemu respektowanie postanowień ordonansów organicznych pod rygorem niekonstytucyjności, rozszerzając tę interpretację na ustawy organiczne uchwalane przez parlament[52]. Stanowisko to, początkowo krytykowane, wkrótce uzyskało wsparcie doktryny, która niekiedy uznaje ustawy organiczne za składową część „bloku konstytucyjnego" w odniesieniu do ustaw[53]. Analogiczne stanowisko zajęła Rada przy określaniu wzajemnego stosunku aktów organicznych i regulaminów izb, odmawiając regulaminom, mimo obligatoryjnej kontroli konstytucyjności,„waloru konstytucyjnego" i w konsekwencji uznając nadrzędność nad nimi tak ordonansów (od decyzji z 24 czerwca 1959 roku), jak i ustaw organicznych (decyzja z 8 lipca 1966 roku)[54].

SUMMARY

In many of its articles the Constitution of the Fifth Republic contains in some regulations references to the so-called organic laws determining, at the same time, special legislative procedure. The analysis of these constitutional articles allows to state that these laws have as their object regulation of questions that pertain to organization and operation of organs of state or, otherwise, to conditions attached to holding important posts or performing public functions. The particular object of regulation by organic law is of restrictive character. The domain of organic laws cannot be extended to cover matters other than those specified in the constitution. Regulations of organic character cannot be contained in ordinary law.

Organic laws are subject to obligatory constitutional control exercised by Constitutional Council which, at the same time, determines their objective scope.

Although it may seem that the decrees of constitution provide for the exclusiveness of parliament to create organic laws (particular legislative procedure), in practice there have sporadically appeared both organic laws passed in a referendum and governmental ordinances of organic character. This practice has been accepted by Constitutional Council and it allows us to suggest that in France we do not really deal with organic laws so much as with organic acts, passed under various procedures and by various subjects. Their common feature is a particular objective scope that is constitutionally determined and the special place they maintain in the hiererchy of the sources of law: the value of superiority over doctrine and judicial decisions of Constitutional Council.

[52] H.A m i e l: *op.cit.*, s. 446–447.

[53] Zob. L.F a v o r e u: *Le principe...*, s. 39; a także J.P.C a m b y: *op.cit.*, s. 1433–1441.

[54] Na ten temat szerzej F.L u c h a i r e: *op.cit.*, s. 103.